

## DOCUMENTO DI VALUTAZIONE

**SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE LA DISCIPLINA PER LA PROGRAMMAZIONE, IL MONITORAGGIO E LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI BILANCIO E DI RECLUTAMENTO DEGLI ATENEI IN ATTUAZIONE DELLA DELEGA PREVISTA DALL'ART. 5, C. 1, LETTERE B) E C) DELLA L. 30/12/2010 N. 240 SECONDO I PRINCIPI NORMATIVI E I CRITERI DIRETTIVI DI CUI AL C. 4, LETTERE b), c), e) ed f) e AL C. 5**

La CRUI in vista del passaggio parlamentare dello schema di decreto recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione della delega prevista dall'art. 5, c. 1, lettere b) e c) della L. 30/12/2010 n. 240 secondo i principi normativi e i criteri direttivi di cui al c. 4, lettere b), c), e) ed f) e al c. 5., ha approntato **un primo documento di valutazione in merito**.

Nel testo sono presentate una serie di considerazioni generali, particolarmente rilevanti in questa fase di avvio della discussione, nonché alcune osservazioni puntuali su determinati articoli dello schema legislativo.

### OSSERVAZIONI GENERALI

Si riconosce allo Schema di Decreto di rispecchiare uno sforzo importante di normare in modo complessivo, e dopo un quindicennio caratterizzato da provvedimenti tra loro irrelati e stratificati, la questione della programmazione finanziaria e delle regole per i meccanismi assunzionali del personale delle Università.

Occorre notare come lo Schema di Decreto:

- a) giunga al termine di un triennio 2009-11 contestuale all'iter e all'approvazione definitiva della legge di Riforma universitaria citata in premessa e nel quale gli Atenei sono stati sottoposti a una sorta di "condizione emergenziale" in materia di risorse e di assunzioni, come confermato dal calo dell'FFO (-7,3% nominale nel triennio 2009-11) e del personale docente e ricercatore (-10,5% nel triennio 2009-11)
- b) abbia la finalità di regolare in via pluriennale le spese degli Atenei in una fase in cui tuttavia non è noto l'ammontare di risorse su cui gli stessi sono chiamati a competere per il periodo della programmazione.

In linea generale del provvedimento non si può in primo luogo non lamentare **una impostazione dirigistica**, su base esclusivamente algoritmica, delle politiche gestionali delle Università, già alle prese con l'intera gamma dei decreti attuativi della L. 240/2010 e con la complessa attivazione dei principi della contabilità economico-patrimoniale. Se il fine è quello di mantenere il sistema universitario su un binario di sostenibilità economico-finanziaria al provvedimento è richiesta, nei limiti stabiliti, una formulazione semplice e capace di concedere agli Atenei la necessaria autonomia attuativa.

A ciò si aggiunga un dato politico di estremo rilievo. Non si può chiedere alle Università italiane, a fronte di un numero di docenti drammaticamente calato (-10,5% nel triennio 2009-2011) e di una conseguente offerta formativa pericolosamente decurtata, **di continuare a decrescere anche negli anni successivi al triennio “emergenziale”** appena trascorso. Se questa politica fosse protratta, come appare nell'attuale schema di decreto l'Università italiana si troverebbe minata nelle sue fondamenta.

In questa fase, dopo i durissimi sacrifici dell'ultimo triennio e dell'ultimo semestre in maniera particolare, il Paese – si dice – deve ricominciare a crescere. A questa crescita non può né deve sottrarsi l'Università che ne è motore fondamentale. La posta è lo sviluppo dell'Italia nel più vasto concerto europeo. Anche **la capacità di intercettare fondi di ricerca**, in particolare europei, risente del numero di ricercatori italiani in relazione alla popolazione se confrontati con gli altri Paesi. E' anche per questo motivo che l'Italia intercetta una frazione di fondi europei per la ricerca inferiore al contributo del Paese all'ammontare complessivo degli stessi. **Un'ulteriore riduzione del numero di docenti e di ricercatori avrebbe un immediato riflesso negativo sulla capacità del sistema di competere nel contesto europeo**. Gli Atenei vogliono contribuire con tutte le energie disponibili all'obiettivo dello sviluppo, stimolati e non frenati.

Sarebbe auspicabile, in ogni caso, che gli istituti previsti da questo decreto legislativo **entrassero in vigore in maniera progressiva** senza impattare in modo drastico sulle politiche delle singole Università in una fase di ancora non completo recepimento della legge di Riforma e in un contesto di riduzione significativa nel corso degli ultimi anni del finanziamento statale.

Peraltro non si può trascurare che il provvedimento incide, aggravandola, su una situazione di partenza estremamente differenziata fra gli Atenei. Una vera e propria sperequazione la cui esistenza è riconosciuta dalla stessa legge 240/2010. L'applicazione dei medesimi valori parametrici in situazioni così differenti rischia di pregiudicare in partenza la posizione degli Atenei storicamente sottofinanziati.

Sempre in un'ottica generale è apprezzabile sia l'obiettivo di limitare le spese di personale (art.5) sia le spese per l'indebitamento (art.6). L'introduzione di limiti per entrambe risponde all'esigenza di contenere le spese fisse o “non comprimibili” rispetto alle entrate non vincolate degli Atenei. Proprio per questo, tuttavia, **risulta più logico e di più facile controllo ricorrere a un unico indicatore o, ancora meglio, a due indicatori con il medesimo denominatore** al fine di garantirne la loro “sommabilità”. Nell'attuale situazione, invece, i due indicatori non sono sommabili avendo nella definizione denominatori differenti.

Un'altra osservazione generale concerne la sostanziale mancanza di un qualunque riferimento a quelli che dovrebbero essere reali obiettivi programmatori del MIUR che sottendono lo schema di decreto. Caso paradigmatico: la questione degli organici di cui all'art. 4. A parte il fatto che non si comprende se quanto previsto dall'art. 4, c. 2, lettera a) si riferisca alla totalità dell'Ateneo o, come parrebbe, ai singoli Dipartimenti, non v'ha dubbio che l'applicazione rigida del sistema di *turn-over* previsto da **questo decreto comporterebbe una riduzione progressiva degli organici, già pesantemente decurtati nel corso dell'ultimo triennio e su livelli molto ridotti in qualunque confronto internazionale**. Il risultato, infatti, sarebbe quello di creare, almeno per una ipotetica applicazione all'anno 2011, un limite complessivo sul *turn-over* del 21% che avrebbe carattere strutturale e non congiunturale come l'attuale vincolo del 50% di cui all'art. 66, della L. 133/2008 e successive modifiche. Tale risultato, veramente inquietante per il 2011, richiama la necessità di una attenta valutazione dell'impatto di questo provvedimento strutturale negli anni successivi (vedi seguito). Inoltre, si osserva come quest'ultimo vincolo appare essere in contraddizione con la seconda frase della lettera c) dello stesso comma 2, dove si recita "...da assicurare un'adeguata possibilità di consolidamento e sostenibilità dell'organico dei professori...".

In ogni caso, nell'attuale Schema **non si salvaguardano le necessità specificità dei singoli Atenei in materia di composizione dell'organico docente**. Ciò che manca è una chiara esplicitazione delle correlate architetture a medio e lungo periodo degli organici universitari da parte del Ministero e tutto ciò necessita di una profonda riflessione. Si comprende infatti che lo spirito e l'intento del dispositivo legislativo (e nella relazione illustrativa di accompagnamento sul punto si insiste ampiamente – punto B della sezione 5) siano stati di razionalizzare gli interventi di contenimento del riutilizzo del *turn-over* e di evitare le instabilità e le incoerenze associate alla procedura pre-esistente che agiva applicando una soglia "secca", discriminando così in maniera drastica fra gli Atenei, senza peraltro verificarne la reale solidità economica.

Nella pratica tuttavia la più razionale ed almeno concettualmente più equa procedura delineata nel provvedimento, declinata con le soglie definite nel testo, porta – come sopra anticipato – ad una estrema compressione dei punti organici complessivi disponibili per tutto il sistema (un sostanziale dimezzamento), solo parzialmente compensata dalla erogazione di punti organico del "piano associati" (quest'ultimo intervento non è comunque strutturale, al contrario di quello proposto). .  
Sarebbe opportuno ribaltare l'approccio riguardo alla definizione delle percentuali di punti organico riassegnabili, cioè **prevedere nel dispositivo un meccanismo che fissi, anno per anno – per esempio nel decreto programmazione –, la disponibilità totale di punti organico per gli atenei statali** e che il dispositivo di legge in esame adeguasse le percentuali di *turn-over* permesso, ovvero le soglie sulle spese del personale e l'indebitamento, fino ad assicurare tale risultato finale. Oltretutto pare opportuno rimarcare che la percentuale del *turn-over* realmente disponibile, dopo l'applicazione dei nuovi criteri, non debba e non possa discostarsi eccessivamente dalla decurtazione prevista dalla legge, ovvero il 50%. In caso contrario meglio sarebbe agire con trasparenza su tale parametro, qualora la vera intenzione fosse quella di ridurre ulteriormente gli organici del sistema universitario statale.

Inoltre, **sarebbe estremamente opportuno che la valutazione di impatto compiuta sull'anno 2010, venisse aggiornata sull'anno 2011 e, in termini di previsione, sul 2012.** Solo così si potrebbe comprendere il reale impatto, negli anni, del provvedimento. L'analisi sul 2010 è peraltro fuorviante: infatti si tratta di un anno in cui le cessazioni sono state particolarmente elevate e conseguentemente i punti organico, pur fortemente ridotti dall'intervento proposto, restano comunque molto più elevati di quelli che potrebbe vedere la eventuale prima applicazione dello stesso.

Più nel dettaglio, si deve poi lamentare la mancanza di un qualunque riferimento specifico alle Università che abbiano intese con le Regioni per la conduzione di ospedali universitari o di Aziende Ospedaliero-Universitarie Integrate, nei cui confronti hanno un obbligo di copertura delle posizioni di vertice e quindi precisi obblighi di spesa per questo personale, in particolare tecnico e amministrativo. Per evidente e necessaria coerenza, la realizzazione dell'obiettivo dichiarato alle successive lettere a) e c) deve prevedere perlomeno una correzione del 30% in meno per i docenti di area clinica. In realtà sarebbe assai preferibile che le necessità di reclutamento necessario per il rispetto degli impegni assunti con il SSR non entrassero nel computo di questi indicatori. Infatti, per Università che abbiano una prevalenza dimensionale di docenza medica, il succitato vincolo sarebbe comunque impossibile da rispettare. Resta inteso, come recentemente ribadito in occasione dell'incontro della Giunta con i Ministri Balduzzi e Profumo, che le spese sostenute dagli Atenei dovrebbero avere un doppio riconoscimento: un alleggerimento al numeratore ma, soprattutto, un'integrazione a denominatore con risorse provenienti dal SSN.

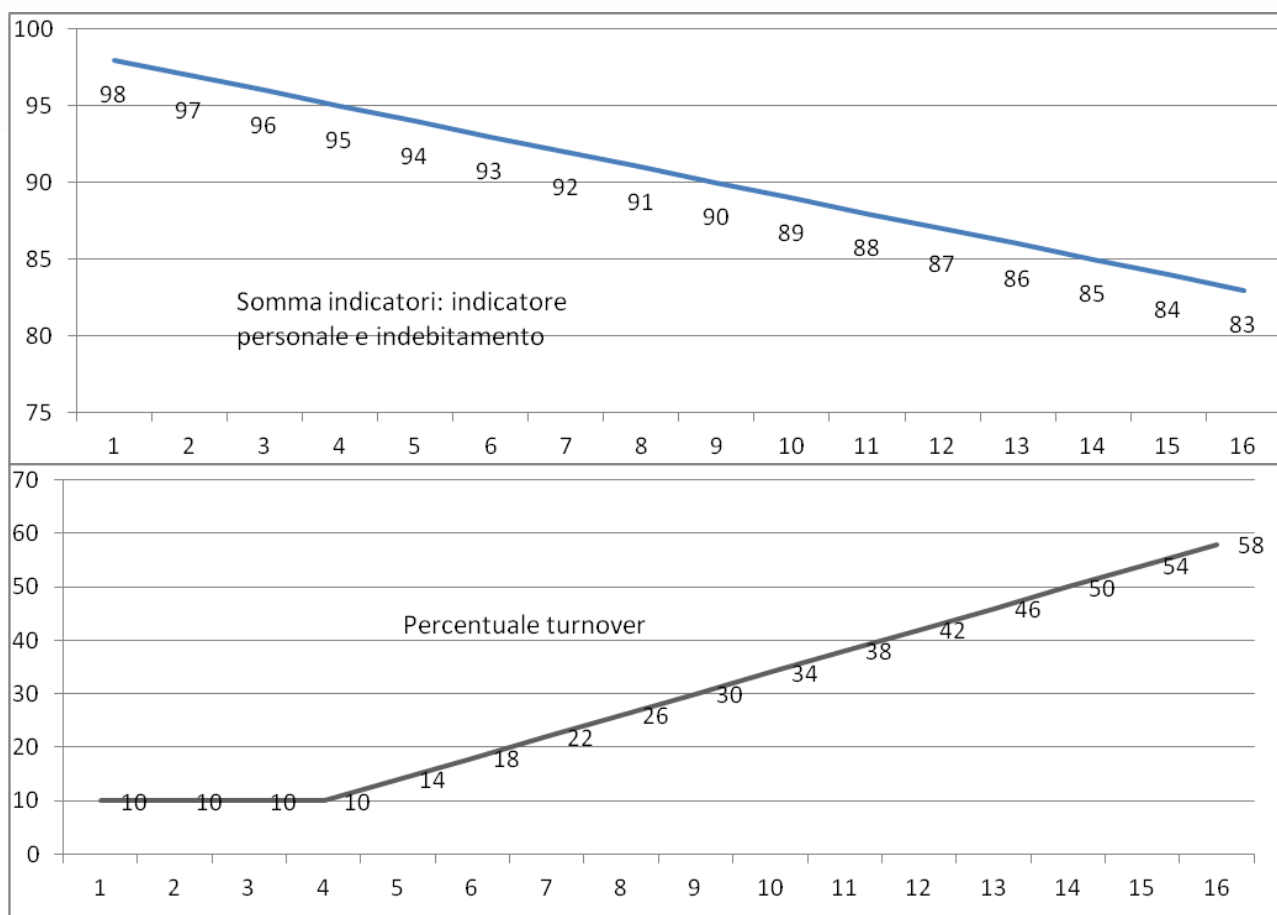
Fermo restando quanto sopra raccomandato circa la necessità di adattare i numeri delle soglie o delle percentuali di punti organico, anno per anno, sulla base delle reali disponibilità finanziarie e sulla sostenibilità complessiva del sistema universitario, **non si può non segnalare un elemento generale di criticità che riguarda proprio la scalarità proposta** all'art. 7, c. 1, lettere a-f) per quello che riguarda le spese di personale.

La scalarità nell'attuale Schema è un prodotto composito di due indici, ciascuno con opzione plurime: la percentuale di superamento o di non superamento dell'80%, e il superamento o non superamento dell'indicatore di indebitamento superiore al 10 o al 15%. Senza entrare nel dettaglio degli "scaloni" proposti, il metodo di calcolo è di per sé molto discutibile. Si propone una discontinuità fortissima tra il regime precedente ex art. 51 della L. 449/1997 (cosiddetto 90%) modificato dalle LL. 133/08 e 1/09 e nuovo regime che si andrebbe a proporre. Ovverosia, mentre fino a oggi il mancato superamento del 90% (non importa se "alleggerito" oppure no secondo il dettato dei diversi provvedimenti "Milleproroghe" succedutisi nel corso degli ultimi anni) consentiva l'impiego del 50% delle risorse disponibili, **il nuovo regime, viceversa, pur garantendo a tutti in pratica una quota base assunzionale pari al 10% segmenta la virtuosità con percentuali estremamente basse e fortemente differenziate di spazio per le assunzioni.** Lo schema di decreto propone in sostanza una correlazione fra gli indicatori da un canto e le assunzioni dall'altro, ma lo fa con una **scalarità eccessiva, scalarità che ha peraltro effetti distorsivi anche quando è meno accentuata.**

Pertanto, qualora non si volesse responsabilizzare la Amministrazione degli Atenei ad un unico vincolo rappresentato dall'obbligo di spesa entro un limite massimo dell'incidenza complessiva delle spese per l'indebitamento e delle spese per il personale di ruolo e a tempo determinato, senza

ulteriori condizionamenti, come previsto dall' art 5, comma 4, lettera e) della legge 240/2010, **sarebbe quanto meno auspicabile che a questa scalarità si sostituisse una progressione lineare** eventualmente calcolata rispetto a un limite rappresentato dalla somma dei due indicatori (resi sommabili) delle spese e dell'indebitamento.

A titolo esemplificativo, una possibile tabella di correlazione tra indici complessivi di spese fisse + indebitamento da un canto e vincoli sul *turn-over* dall'altro potrebbe apparire nel modo che segue:



Con riferimento alle assunzioni è poi opportuno che il riferimento sia al costo standard per docente/ricercatore per consentire agli Atenei di muoversi in condizioni di sostenibilità di medio-lungo termine.

Occorre inoltre prestare attenzione ai parametri da inserire per il calcolo degli indicatori. Infatti, l'aggiunta della stessa quantità al numeratore e al denominatore genera un incremento del rapporto stesso. Nella definizione degli indicatori occorre quindi attenersi al valore concettuale degli stessi che è quello di contenere le "spese obbligatorie" degli Atenei ovvero di conoscere l'ammontare di risorse disponibile una volta speso l'onere del personale e del debito.

Per consentire agli Atenei di svolgere nell'ambito dei relativi organi l'attività di programmazione, gli indicatori e le relative soglie devono poter essere di semplice lettura e comunicazione.

Non appare infine più rinviabile l'introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso (art. 8). In particolare si richiede che lo stesso sia calcolato con riferimento a parametri europei riferiti a Paesi di analoga importanza economica.

### OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Entrando nello specifico di quanto previsto dall'art. 5 e, di conseguenza, degli indici di calcolo per comporre numeratore e denominatore del rapporto frazionario relativo alle spese, si deve osservare quanto segue:

- Con riferimento alle spese di cui al c. 2, occorre tener conto del fatto che gli Atenei durante il bilancio d'esercizio si trovano spesso costretti a esborsi la cui competenza è relativa all'esercizio o a esercizi precedenti così come avviene per le ricostruzioni di carriera.
- Si deve tener presente che le Università per stranieri annoverano personale non di ruolo ai sensi della L. 204/1992 denominati "Addetti all'esercitazione di Lingua Italiana" e che, conseguentemente, queste figure che impartiscono didattica agli studenti stranieri dei corsi di lingua dovrebbero essere tenute nel debito conto al momento del calcolo.
- Sempre con riferimento al c. 2 non si capisce il motivo dell'inserimento delle spese per i ricercatori a tempo determinato, trattandosi di un obbligo definito nel tempo.
- Con riferimento al c. 2 si chiede se i contratti di insegnamento, il cui inserimento nel calcolo è dubbio trattandosi di costi variabili, comprendono anche affidamenti didattici e tutor
- Con riferimento al c.4 si chiede se sono esclusi i contributi e le tasse per master e corsi di perfezionamento
- Con riferimento al c. 5, è evidente che le figure di ricercatore a tempo determinato non possono essere sottoposte al vincolo della garanzia quindicennale ma devono rientrare nel più generale vincolo legato al periodo di vigenza del contratto di tempo determinato. Più in generale nell'attuale definizione si rende di difficile sollecitazione il finanziamento di posizioni di ricercatore a tempo determinato con fondi esterni di soggetti pubblici e privati.

- Si segnala la necessità di tener conto anche dell'impegno degli Atenei, statali e non statali, nelle politiche per il diritto allo studio, di cui al DPCM 9 aprile 2001, quantificando i mancati incassi derivanti dalle varie tipologie di esoneri parziali (dunque non solo quelli totali previsti dalla normativa) concessi dagli Atenei. L'art. 8, c. 11, del DPCM prevede, infatti, che, al fine di garantire alle Università un'adeguata copertura degli oneri finanziari che ad esse derivano dall'applicazione del decreto (che prevede l'esonero totale dalle tasse e dai contributi degli studenti beneficiari e idonei delle borse di studio regionali), il Ministero definisce specifici incentivi che tengano conto dell'impegno degli Atenei nelle politiche per il diritto allo studio nel riparto delle risorse aggiuntive per la quota di incentivazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle Università ai sensi della L. 19 ottobre 1999, n. 370, artt. 2, c. 2 e 3, c. 1.
- Con riferimento alle figure che gravano in parte su finanziamenti esterni è del tutto evidente che l'esclusione dei costi imputati a finanziamenti esterni per assunzioni (art. 7, c. 2) implica a sua volta che le quote suddette non entrino nel rapporto frazionario dell'80%.

Con riferimento all'art. 6, c. 4, lettera c) non si ritiene giustificato trattare in maniera differente ai fini del calcolo dell'indicatore dell'indebitamento l'onere annuo per contratti passivi per locazione di immobili ed i mutui. Gli esiti dello schema attuale sulla programmazione di due Atenei, uno che ha un mutuo annuo di X milioni contratto per la costruzione di aule/laboratori e un altro che spende la stessa cifra di X milioni per affitto di aule/laboratori, sono completamente diversi.

Al fine della realizzazione di un appropriato piano di assunzione che compensi le pesanti asimmetrie generate dalla legge 133/2008 nel corso di tre anni, con danno prevalente ma non esclusivo sull'area medica, è necessario prevedere la abrogazione del secondo periodo dell'art. 66, comma 13 della 133/2008 modificato dal "Milleproroghe" 2012, che recita "ciascuna Università destina tale somma per una quota non inferiore al 50% all'assunzione di ricercatori e per una quota non superiore al 20% all'assunzione di professori ordinari..."

### OSSERVAZIONI E OPZIONI DIFFERENZIATE

Su alcuni argomenti particolarmente delicati relativi soprattutto al dettato dell'art.5 esistono opzioni differenziate:

- relativamente al calcolo di cui all'art.5, c. 2 (spese) si propone l'espunzione di quanto previsto alle lettere c) e d) rispettivamente "trattamento economico del Direttore Generale" e "fondi destinati alla contrattazione integrativa".
- Relativamente all'FFO, l'utilizzo di quello teorico derivante dal modello di ripartizione (art. 11 della L. 240/2010) al fine di allineare la posizione attuale dei vari Atenei; in alternativa l'FFO standard ottenuto come rapporto tra l'ammontare complessivo dell'FFO e quello degli studenti
- Con riferimento a quanto previsto all'art.5, c. 5, si propone, senza ordine di priorità, l'eventuale inclusione di:

- a) cosiddetti FFO regionali con carattere certo e continuativo e privi di vincoli;
  - b) conto terzi;
  - c) risorse e investimenti a favore dei servizi agli studenti, didattica o ricerca, a valenza pluriennale provenienti dalle Regioni o da altri Enti a sostegno del bilancio universitario;
  - d) fondi derivanti da programma-quadro europei, PON, POR, ecc.
- Con riferimento all'art. 5, c. 4, si segnala il problema derivante dai limiti di cui al DPR 306/1997 ovvero dal limite del 20% sui trasferimenti dello Stato come tetto degli introiti da tasse e contributi; vengono proposte in merito diverse soluzioni, sostanzialmente speculari fra loro:
    - a) la possibilità di computare tasse e contributi a denominatore esclusivamente fino alla concorrenza del limite di legge esistente;
    - b) la possibilità di computare tasse e contributi rapportandoli a un limite dello 0,2 rispetto all'FFO teorico che discende dal modello di ripartizione (art. 11 della L. 240/2010) o all'FFO standard già sopra richiamato;
    - c) mantenere un tetto di garanzia esclusivamente fino ad una certa soglia di reddito;
    - d) la pura e semplice abrogazione dell'art. 5 del DPR 306/97.

\*\*\*\*\*